Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4054**

16. Wahlperiode 17. 01. 2007

Antrag

der Abgeordneten Ute Koczy, Thilo Hoppe, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Uschi Eid, Hans-Josef Fell, Dr. Anton Hofreiter, Dr. Reinhard Loske, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainder Steenblock, Jürgen Trittin, Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rohstoffeinnahmen für nachhaltige Entwicklung nutzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Norwegen ist das einzige Land mit einer weitgehend auf den Erdölexport ausgerichteten Wirtschaftsstruktur, das seine Einnahmen aus der Ölförderung konsequent für die Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung einsetzt. In Staaten wie Nigeria, Turkmenistan oder Ecuador dagegen haben die Öl- und Gasfunde nicht zur Verbesserung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsteile beigetragen. Im Gegenteil führt der Ressourcenreichtum in vielen Entwicklungsländern sogar zu mehr Armut und zu einer Schwächung rechtsstaatlicher Institutionen. Extrem hohe Korruptionsraten, verfestigte autoritäre Strukturen, eine Spaltung der Gesellschaft, alarmierende Verschuldungsraten, eine katastrophale Missachtung von Umweltschutzstandards und eine erhöhte Gefahr von Krieg und Bürgerkrieg gehören viel zu oft zu den Begleiterscheinungen. Auch in den meisten OPEC-Staaten geht der Ölexport nicht mit einem Mehr an Demokratie und Transparenz einher.

Gleichzeitig bedroht das Ende der niedrigen Energiepreise die Zukunft der zaghaft wachsenden Ökonomien in den ressourcenarmen Entwicklungsländern. Öl wird damit auch zu einem massiven Problem für diejenigen Entwicklungsländer, die es nicht haben. Der Ölimporteur Kenia musste in den letzten drei Jahren doppelt so viel seiner Devisen für den Import von teurem Öl aufwenden, wie er im gleichen Zeitraum durch Entwicklungshilfe bekam. Das Ziel der Entschuldungsinitiative (Multilateral Debt Relief Initiative), mehr Geld für Armutsbekämpfung verfügbar zu machen, wird in einigen der ärmsten Entwicklungsländer durch höhere Energierechnungen in Frage gestellt. Die Gefahr einer neuen Schuldenkrise erhöht sich sichtbar.

Die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele droht damit sowohl für die rohstoffarmen als auch für die rohstoffreichen Entwicklungsländer in noch weitere Ferne zu rücken.

Beispiel Nigeria: Jährlich verzeichnet die nigerianische Regierung im Öl- und Gasbereich Einnahmen von mehr als 15 Mrd. US-Dollar. Dennoch stuft der Human Development Index der Vereinten Nationen Nigeria nach Jahrzehnten der Energierohstoffförderung noch immer als Land mit niedriger sozialer Entwicklung ein. In derselben Kategorie befinden sich auch Angola und die Demo-

kratische Republik Kongo, obwohl neuesten Schätzungen zufolge diese Länder allein mit den Einnahmen aus der Ausbeutung natürlicher Rohstoffe die Finanzierungslücke zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele schließen könnten.

Vorrangiges Hindernis für die Armutsbekämpfung in rohstoffreichen Staaten bleibt die Korruption. So lange sich politische Eliten nicht regelmäßig in fairen Wahlen dem Urteil der Menschen stellen müssen, so lange existiert auch kein ausreichender Anreiz, Rohstoffeinnahmen des Staates nicht zu veruntreuen. Für regelmäßige faire Wahlen bedarf es jedoch starker rechtsstaatlicher Institutionen. Deren Aufbau muss in den rohstoffreichen Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Asiens eine prioritäre Aufgabe sein, zu der auch die Entwicklungszusammenarbeit beizutragen hat. Der Zusammenhang zwischen guter Regierungsführung und starken Institutionen ist in der Vergangenheit zu wenig erkannt worden. Von großer Wichtigkeit für die gesellschaftliche Kontrolle von Politikerinnen und Beamten ist jedoch auch das Vorhandensein einer lebendigen Zivilgesellschaft. Kirchliche und andere Nichtregierungsorganisationen können glaubhaften Druck auf Regierungsvertreter ausüben, wirksame Maßnahmen gegen die Korruption zu unternehmen. Beim Aufbau starker staatlicher Institutionen sowie einer starken Zivilgesellschaft muss auch die deutsche und europäische Entwicklungspolitik mehr tun.

Die Menschen in ressourcenreichen Entwicklungsländern leiden unter Rechtlosigkeit und der Degradierung der durch staatliche Hand nur mangelhaft geschützten Ökosysteme. Der Aufbau starker rechtsstaatlicher Institutionen ist darum in diesen Ländern auch aktiver Natur- und Umweltschutz.

Im schlimmsten Fall kann die Förderung von Öl, Diamanten und Coltan Bürgerkriege oder bürgerkriegsähnliche Zustände auslösen oder verstärken. Dies ist meist dann der Fall, wenn sich von den privatisierten Einnahmen aus dem Rohstoffverkauf ausgeschlossene Elitengruppen und Bevölkerungsteile, oftmals mit ausländischer Unterstützung, organisieren können. Jüngste Beispiele dafür sind die Demokratische Republik Kongo, Nigeria, Liberia, Südsudan und Tschad. Transparenzaufbau und Korruptionsbekämpfung sowie der Aufbau funktionierender gesamtstaatlicher Sozial- und Bildungssysteme sind somit auch aktive Friedenspolitik. Dazu gehört ebenso der Aufbau gerechter Steuersysteme. Funktionierende Systeme der Steuererhebung leisten potenziell einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung staatlicher Institutionen und damit zur Sicherung einer gleichmäßigen Verteilung von Exporteinnahmen.

Handlungsbedarf besteht auch in der Ächtung des Handels mit Rohstoffen, aus deren Verkauf bewaffnete Konflikte mitfinanziert werden. Um wirksame Maßnahmen ergreifen zu können, bedarf es der Erarbeitung einer völkerrechtlichen Definition des Begriffs „Konfliktrohstoff“. Hier muss die Bundesregierung möglichst schon während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Initialgeberin werden.

Grundsätzlich müssen Strategien erarbeitet werden, wie die vom Rohstoffexport abhängigen Volkswirtschaften ihre Abhängigkeit von diesen Exporteinkünften drastisch senken können. Das gilt vor allem für die Öl und Gas exportierenden Rentenökonomien, in denen der hohe Wechselkurs der Inlandswährung andere Wirtschaftszweige geradezu erstickt. Aufgrund von Windfall Profits durch die hohen Rohstoffpreise auf den Weltmärkten existieren überdies kaum Anreize für Investitionen in Bildung und Forschung.

Der oben beschriebene Ressourcenfluch ist auch ein Klimafluch. Viele der Exportländer von Energieressourcen werden vom weltweiten Klimawandel voraussichtlich besonders stark getroffen. Das Öl und Gas, das Staaten wie Nigeria oder Algerien aus ihrem Boden holen, zerstört damit auch indirekt die wirtschaftliche Grundlage für ihre Landwirtschaften, destabilisiert ihre Länder wei-

ter und treibt mehr Menschen in die Armut. Auch in den Exportländern von Öl und Gas müssen erneuerbare Energien darum massiv ausgebaut werden.

Auf die beschriebenen Gefahren versucht eine internationale Allianz von Nichtregierungs- sowie Regierungsorganisationen seit mehreren Jahren verstärkt zu reagieren. Die zivilgesellschaftliche „Publish What You Pay“-Initiative fordert die in den rohstoffreichen Ländern aktiven Unternehmen auf, ihre Zahlungen an Regierungsbehörden offenzulegen. Damit soll die Korruption auf Unternehmens- und Regierungsseite zurückgedrängt werden. Die von der britischen Regierung 2002 mitinitiierte „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) vereint Regierungen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen. Die teilnehmenden Regierungen haben sich verpflichtet, ihre Rohstoffeinnahmen öffentlich und nachvollziehbar zu machen, die beteiligten Unternehmen verpflichten sich im Gegenzug, ihre Zahlungen an die Regierungen offenzulegen.

Auf der EITI-Konferenz im Oktober 2006 in Oslo wurde ein neuer Mechanismus beschlossen, nach dem die teilnehmenden Länder bezüglich der Einhaltung der Verpflichtungen überprüft werden sollen. Im Zuge dieses Prozesses sollen Staaten in Kandidatenländer und solche Länder eingeteilt werden, die ihre eingegangenen Verpflichtungen bereits umsetzen („compliant countries“). Dies ist ein guter Ansatz, um die Verbindlichkeit der Initiative zu stärken. Ein Problem bleibt allerdings die bislang fehlende Einbindung von Schwellenländern bei EITI. Diese spielen auf den weltweiten Rohstoffmärkten eine zunehmende Rolle. Auch die Bedeutung von privaten und öffentlichen Banken und anderen Finanzinstitutionen bei der Finanzierung von Rohstoffprojekten nimmt zu. Bisher nehmen Banken an der Transparenzinitiative EITI aber nur durch eine unverbindliche „Unterstützungserklärung“ teil und müssen keinerlei verbindliche Verpflichtungen eingehen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, im Rahmen der G8-Präsidentschaft eigene Initiativen vorzustellen, wie der Finanzsektor verbindlicher einbezogen werden könnte.

Bereits seit dem Jahr 2000 existieren die überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Mit ihnen haben sich die OECD-Länder sowie eine Reihe von Nicht-OECD-Staaten verpflichtet, Unternehmen zur Einhaltung von international gültigen Umwelt-, Transparenz- und Sozialstandards anzuhalten. Die Leitsätze stützen sich allerdings für die betroffenen Unternehmen lediglich auf das Freiwilligkeitsprinzip. Zur Überprüfung der Umsetzung der OECD-Leitsätze haben sich die beteiligten Staaten verpflichtet, so genannte Nationale Kontaktstellen einzurichten. Doch bis heute bleibt die Umsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland äußerst unbefriedigend. Form und Arbeitsweise der deutschen Nationalen Kontaktstelle bleiben weit hinter dem zurück, was der Beschluss über die OECD-Leitsätze ermöglicht. Beispielsweise ist die Internetpräsenz der Nationalen Kontaktstelle nur schwer auffindbar und es existieren im Gegensatz zu anderen Nationalen Kontaktstellen kaum öffentlich zugängliche Fälle über Beschwerdefälle gegen Unternehmen. Des Weiteren unternimmt die Nationale Kontaktstelle zu Beschwerden gegen Unternehmen keine eigenen Recherchen vor Ort. Die OECD-Leitsätze bleiben in Deutschland aus diesen und weiteren Gründen weitgehend wirkungslos.

Forderungen des Deutschen Bundestages zur verbesserten Einhaltung der OECD-Leitsätze bei in Deutschland ansässigen Unternehmen wurden bisher nicht oder nur unzureichend umgesetzt (Der Deutsche Bundestag (Hrsg.), 2002: Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft; außerdem Bundestagsdrucksachen 14/7483, 14/8406, 15/136, 15/495). Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) kritisieren unter anderem die mangelnde Transparenz der deutschen Kontaktstelle.

Erste Erfolge der beschriebenen Transparenzinitiativen EITI und „Publish What You Pay“ zeichnen sich zwar ab, dennoch müssen viele Selbstverpflichtungen auf dem Papier als Lippenbekenntnisse gewertet werden. Weder die rohstoffreichen Entwicklungsländer noch die internationale Gebergemeinschaft haben es bisher geschafft, parallel mit der Entwicklung des Rohstoffabbaus in den betroffenen Ländern die sichtbare Entwicklung rechtsstaatlicher Institutionen entscheidend voranzubringen.

Die Verantwortung für diese Situation liegt nicht nur bei den korrupten Eliten in den Exportländern. Die indirekte Verantwortung für die Folgen der Rohstoffgeschäfte liegt vielmehr in den Staaten, in denen sich die Abnehmermärkte befinden und aus denen die Investitionen kommen. Wer das Geschäft bezahlt, hat auch Einfluss darauf, wie gefördert wird und was mit den Einkünften passiert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Rahmen des deutschen G8-Vorsitzes gemeinsam mit den G8-Partnern und in Kooperation mit den großen Schwellenländern einen Aktionsplan vorzulegen, wie Einkünfte der Entwicklungsländer aus Rohstoffexporten in Zukunft transparent gemacht werden können, um damit die Millenniumsziele zu verwirklichen;
2. in der bilateralen und europäischen Entwicklungspolitik den Aufbau starker rechtsstaatlicher Institutionen sowie die Förderung von guter Regierungsführung verstärkt in den Vordergrund zu rücken;
3. die Zivilgesellschaften in den Rohstoffländern stärker dabei zu unterstützen, dass diese gegenüber den eigenen Regierungen Transparenz und gute Regierungsführung wirksamer einfordern können;
4. die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) auch im Hinblick auf die Transparenzinitiative der Bundesregierung langfristig und engagiert zu unterstützen. Die Bundesregierung muss unter anderem trotz der Entscheidung, das Sekretariat in Oslo einzurichten, zusammen mit der norwegischen Regierung für eine ausreichende kontinuierliche Ausfinanzierung des EITI-Sekretariats sorgen;
5. sich nachdrücklich dafür einzusetzen, dass Banken, Fondsgesellschaften und andere Finanzinstitutionen in Transparenzinitiativen wie EITI mit verbindlichen Verpflichtungen einbezogen werden;
6. dafür Sorge zu tragen, dass die Bemühungen der deutschen und der EU-Entwicklungszusammenarbeit beim Aufbau effizienter und gerechter Steuersysteme in den rohstoffreichen Partnerländern verstärkt werden;
7. die deutsche Entwicklungspolitik zur internationalen entwicklungspolitischen Vorreiterin bei der Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu machen. Auch in Ländern mit hohen Vorkommen von fossilen Brennstoffen müssen sich die deutsche und europäische Entwicklungspolitik weit mehr beim Ausbau erneuerbarer Energien und bei der Einführung von Energieeffizienztechnologien engagieren. Die Bundesregierung ist aufgefordert, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass auch die europäische Entwicklungspolitik entsprechende Maßnahmen ergreift;
8. sich in Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und der Europäischen Investitionsbank dafür einzusetzen, dass diese Banken keine Entwicklungskredite mehr an Erdöl- und Erdgasprojekte vergeben. Stattdessen müssen neben dem Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen weit mehr Mittel als derzeit vorgesehen in den Ausbau von erneuerbaren Energien und in die Erhöhung der Energieeffizienz fließen;

9. gemeinsam mit den europäischen Partnerinnen und Partnern einen Prozess im VN-Sicherheitsrat zu initiieren, an dessen Ende die Vereinten Nationen eine völkerrechtliche Definition von Konfliktrohstoffen verabschieden;
10. auf der Grundlage dieser Definition – ähnlich wie beim Kimberley-Prozess im Falle von Diamanten – den Handel und Abbau von Konfliktrohstoffen zu ächten und zu unterbinden;
11. vor der Gewährung von Exportförderung im Rohstoffbereich sicherzustellen, dass die Kriterien von EITI und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen umgesetzt werden. Anstehende Entscheidungen zu besonders sensitiven Projekten müssen 30 Tage vor der Grundsatzzusage einer Bürgschaft bekannt gemacht werden;
12. die Arbeit der deutschen Nationalen Kontaktstelle als Durchsetzungsorgan für die OECD-Leitsätze weit transparenter und zugänglicher für die Öffentlichkeit zu gestalten;
13. die Umsetzung der OECD-Leitsätze auch über eine institutionelle Reform der Nationalen Kontaktstelle voranzubringen. Insbesondere sollen zivilgesellschaftliche Organisationen und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gleichberechtigt in die Arbeit der bislang beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelten Nationalen Kontaktstelle einbezogen werden.

Berlin, den 17. Januar 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333